

Jakub ŻURAWSKI

Uniwersytet Jagielloński

jakub.zurawski@uj.edu.pl

ZASADY DOSTĘPU DO TELEWIZJI I WYKORZYSTYWANIA JEJ JAKO ŚRODKA POLITYCZNEJ KOMUNIKACJI MARKETINGOWEJ W ZJEDNOCZONYM KRÓLESTWIE WIELKIEJ BRYTANII I IRLANDII PÓŁNOCNEJ

ABSTRACT

Rules for access to television as the medium of marketing political communication in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

The author describes the principles of the use of television by politicians in the United Kingdom. First of all, the rules under the Communications Act 2003, the Royal Charter and Agreement for the BBC and documents issued by the Office of Communications are discussed. The role of ministers' announcement as a tool available for the members of the government is emphasized. In the key part of the article the author analyzes and comments on the rules of allocation and emission of political party broadcasts (PPBs) and party election broadcasts (PEBs). These programmes are transmitted by both the BBC and commercial televisions. Afterwards, the author discusses the differences between major and minor parties, and then the existing ban on paid political advertising. Finally, the author points to the nature of the British political broadcasts system and its possible grounds.

Keywords: Great Britain, United Kingdom, election campaign, election broadcasts, BBC

Słowa kluczowe: Wielka Brytania, Zjednoczone Królestwo, kampania wyborcza, audycje wyborcze, BBC

WSTĘP

Pomimo gwałtownego rozwoju internetu, w szczególności szeregu usług i serwisów sieciowych, których treści są masowo generowane przez użytkowników, telewizja pozostaje najważniejszym medium kampanii wyborczych. Oczywiście zgodnie z marketingowymi zasadami twórcy, realizatorzy i aktorzy kampanii „podążają” za wyborcami (mówiąc precyzyjniej – za docelowymi grupami, audytoriami), których w coraz większej liczbie można odnaleźć w internecie i do których dzięki serwisom sieciowym można precyzyjniej docierać. Ale telewizja wciąż cieszy się w wyborach ogromną popularnością ze względu na masowość odbioru. Regularnie prowadzone badania wskazują, że odbiorcy nadal więcej czasu poświęcają na oglądanie telewizji niż używanie internetu.

W Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, wbrew wielu historycznym już dzisiaj prognozom mówiącym o kurczeniu się audytorium telewizyjnego i zanikaniu starych mediów, obserwowany jest nawet wzrost popularności „tradycyjnej” telewizji¹. Według raportu brytyjskiego regulatora rynku mediów elektronicznych Office of Communications (OFCOM), liczba osób dorosłych oglądających telewizję za pomocą „zestawu TV” (w odróżnieniu od innych urządzeń, np. mobilnych, także umożliwiających odbiór telewizji) wzrosła z 88% w 2002 roku do 91% w roku 2012². Także porównanie kilku dostępnych w Zjednoczonym Królestwie usług telewizyjnych: tradycyjnego odbioru z narzuconą ramówką, *time-shifting*³, wideo na życzenie – pokazuje, że najbardziej podstawowa usługa wciąż cieszy się największą popularnością, utrzymując na przestrzeni kilku lat znaczącą przewagę (w sensie liczby użytkowników) nad nowymi serwisami cyfrowej telewizji. Między rokiem 2007 a 2012 proporcje w zasadzie się nie zmieniły (mimo rozwoju technologicznego). W tradycyjny sposób telewizję ogląda niezmiennie ok. 85% posiadaczy cyfrowych dekoderek-nagrywarek, a więc osób najbardziej zainteresowanych także innymi, nowymi usługami telewizyjnymi⁴.

Również inne wskaźniki pokazują, że telewizja odgrywa w Wielkiej Brytanii wciąż rolę kluczową, zarówno jako źródło rozrywki, jak i informacji, co szczególnie ważne w kontekście kampanii wyborczych. Przykładowo w latach 2007-2012 średni czas poświęcany na oglądanie telewizji (dziennie) wzrósł z 218 do 241 minut⁵. Wśród tych 241 minut aż 216 przypadło na tradycyjne oglądanie, bez cyfrowego nagrywania i później-

¹ Wyluczając z tego pojęcia usługi VOD, także oferowane przez nadawców telewizyjnych; usługi te traktować należy, z racji kluczowej roli użytkownika decydującego, co, gdzie, kiedy, za pomocą jakiego urządzenia oglądać, jako część komunikacji sieciowej.

² OFCOM, *The Communication Market Report. United Kingdom. The Reinvention of the 1950s Living Room*, [online] <http://stakeholders.ofcom.org.uk/market-data-research/market-data/communications-market-reports/cmr13/uk>, 10 IV 2014.

³ Zapisywanie audycji w cyfrowej pamięci dekodera i ich późniejsze odtwarzanie.

⁴ OFCOM, *The Communications Market Report 2013*, s. 146, [online] http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/cmr/cmr13/2013_UK_CM.pdf, 10 IV 2014.

⁵ Tamże, s. 29.

szego odtwarzania audycji⁶. Co jednak istotniejsze, w 2012 roku aż 78% dorosłych Brytyjczyków wskazało na telewizję jako źródło, do którego sięgają po informacje, 40% na prasę drukowaną, 35% na radio, a 32% na serwisy internetowe (można było wskazać na więcej niż jedno źródło, ale aż 20% badanych stwierdziło, że telewizja jest dla nich jedynym źródłem informacji)⁷. Ponadto, w odróżnieniu od czytelników prasy czy użytkowników informacyjnych serwisów internetowych, większość telewidzów wysoko oceniła rzetelność, wiarygodność i dokładność wiadomości podawanych w telewizji⁸. Dla uzupełnienia obrazu istotności telewizji w życiu brytyjskiego społeczeństwa dodajmy, że w 2012 roku rezygnacja z oglądania telewizji byłaby dokuczliwa dla 43%, z oglądania płyt DVD dla 20%, z internetu dla 16%, ze słuchania radia dla 8%, a z czytania prasy dla 4% odbiorców⁹.

Dla porównania wyniki badań nad publicznością telewizyjną w Polsce wskazują na utrzymywanie się popularności telewizji, a nawet niewielkie zwiększanie się czasu jej oglądania, w zależności od kwartału. Nie są to wzrosty spektakularne, jednakże w obliczu rosnącej konkurencji ze strony nowych mediów cyfrowych (w sensie oferowanych treści w internecie, usług wideo na życzenie itd.) zjawisko utrzymywania przez telewizję wiodącej na rynku pozycji zasługuje na podkreślenie i uzasadnia kontynuację badań nad telewizją jako istotnym środkiem komunikacji politycznej.

Porównując dane z dwóch kolejnych lat, 2012 i 2013, zauważymy, że w II kwartale 2012 roku statystyczny Polak spędzał na oglądaniu telewizji 3 godziny 51 minut (o 5 minut więcej niż w analogicznym okresie roku poprzedniego)¹⁰. Natomiast w tym samym kwartale roku 2013 czas ten wynosił 3 godziny i 52 minuty. Ponadto *czas oglądania telewizji przypadający na statystycznego widza (a więc populację pomniejszoną o dzieci poniżej 4 r. ż.) był dłuższy i wynosił 5 godz. 33 minuty, tj. o 12 minut więcej niż w analogicznym okresie 2012*¹¹. Należy zaznaczyć, że okresem, kiedy oglądalność telewizji (w ogóle) pozostaje najwyższa, jest zawsze IV kwartał, najniższa oglądalność to kwartał III.

Także spojrzenie całościowe na kolejne lata wskazuje na co najmniej utrzymywanie się popularności telewizji w Polsce. Analizy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji ukazują niewielkie wahania, sięgające na przestrzeni porównywanych lat zaledwie kilku minut. A zatem statystycznie w 2010 roku Polak oglądał telewizję przez 3 godziny 59 minut¹²;

⁶ Tamże, s. 202.

⁷ Tamże, s. 105.

⁸ Tamże, s. 106.

⁹ Tamże, s. 27.

¹⁰ KRRiT Departament Monitoringu, *Rynek telewizyjny w II kwartale 2012 r.*, Warszawa 2012, s. 3, [online] http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/kontrola/program/tv/kwartalne/rynek_tv_ii_kw_2012.pdf, 23 IV 2014.

¹¹ KRRiT Departament Monitoringu, *Rynek telewizyjny w II kwartale 2013 r.*, Warszawa 2013, s. 3, [online] http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/pliki/publikacje/rynek-telewizyjny-w-ii-kwartale-2013.pdf, 23 IV 2014.

¹² KRRiT Departament Monitoringu, *Rynek telewizyjny w 2010 roku – analiza. Udziały, czas oglądania, struktura widowni programów telewizyjnych*, Warszawa 2012, s. 2, [online] <http://www.krrit.gov.pl/>

w 2011 przez 4 godziny 2 minuty¹³; w 2012 przez 4 godziny i 3 minuty¹⁴. Dane te są bardzo zbliżone do przytoczonych wyżej wyników osiąganych przez telewizję w Wielkiej Brytanii, szczególnie w ostatnim okresie.

W raporcie do badań „Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków” Dominik Batorski stwierdza wprost: *Internet nie odciąga od telewizorów*¹⁵. Obserwowany w ostatnich kilku latach gwałtowny przyrost posiadanych w gospodarstwach domowych telewizorów (LCD i plazmowych, poza posiadanymi tradycyjnymi telewizorami CRT) w powiązaniu z wyhamowaniem przyrostu liczby komputerów (i dostępu do internetu) koreluje z faktem, że dla większości Polaków telewizja pozostaje znacznie ważniejszym medium niż internet. Wraz z coraz większym nasyceniem nowoczesnymi urządzeniami *czas spędzany przed telewizorem nie maleje, a odsetek osób oglądających telewizję przez przynajmniej dwie godziny dziennie zwiększa się systematycznie i między 2007 a 2013 rokiem wzrósł z 55 do 59%*¹⁶. Pomimo tego, że czas przeznaczany na obcowanie z mediami jest silnie związany z wiekiem i generalnie rośnie u osób starszych¹⁷, to nie obserwujemy zdecydowanego odchodzenia od telewizji osób w wieku 16-24 lat. Ponadto wśród tych, którzy korzystają zarówno z sieci, jak i z telewizji, tylko 15% więcej czasu przeznacza na internet, a aż 70% daje przewagę telewizji¹⁸.

Natomiast stosunkowo nowym zjawiskiem, związanym z rozwojem telewizji cyfrowej, nowymi usługami oferowanymi przez nadawców telewizyjnych, udoskonalaniem urządzeń do odbioru mediów, postępującą konwergencją telewizyjno-internetową (np. usługi telewizji hybrydowej), jest „nakładanie się” czasu spędzonego przed różnego rodzaju ekranami¹⁹. W związku z powyższym często coraz trudniej jest rozdzielić (np. dla celów badawczych) korzystanie przez użytkownika z usług sieciowych i telewizyjnych, bo dostęp do obydwu rodzajów zapewniany jest przez jedno urządzenie, a wiele nowych aplikacji udostępnianych przez nadawców telewizyjnych wymaga posiadania dostępu do internetu (np. usługa TVP Stream polskiej telewizji

Data/Files/_public/Portals/0/kontrola/program/tv/problemowe/rynek-telewizyjny-2011-analiza.pdf, 23 IV 2014.

¹³ Tamże.

¹⁴ KRRiT Departament Monitoringu, *Rynek telewizyjny w 2012*, Warszawa 2012, s. 3, [online] http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/kontrola/program/tv/kwartalne/rynek-telewizyjny-w-2012-roku--analiza.pdf, 23 IV 2014.

¹⁵ D. Batorski, *Polacy wobec technologii cyfrowych – uwarunkowania dostępności i sposobów korzystania. Diagnoza Społeczna 2013 Warunki i Jakość Życia Polaków – Raport*, „Contemporary Economics” 2013, nr 7, s. 319, [online] <http://ce.vizja.pl/en/download-pdf/volume/7/issue/3.1/id/316>, doi: 10.5709/ce.1897-9254.114, 23 IV 2014.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Tamże, s. 321; por. *Are Young People Watching Less TV? (Updated – Q4 2013 Data)*, „Marketing Charts” 2014, 10 III, [online] <http://www.marketingcharts.com/wp/television/are-young-people-watching-less-tv-24817>, 23 IV 2014.

¹⁸ D. Batorski, *Polacy wobec...*, s. 321.

¹⁹ N. Carr, *Płytki umysł. Jak internet wpływa na nasz mózg*, Gliwice 2013, s. 110.

publicznej). Naturalne jest więc, że odbiorcy (użytkownicy) mediów, pozyskując informacje o polityce, niekoniecznie rezygnują z jednego źródła na rzecz innego, ale wykorzystują je zamiennie, płynnie przechodząc pomiędzy np. nagraniami telewizyjnymi i serwisami społecznościowymi. Sytuację taką zaobserwowano chociażby w wyborach powszechnych w 2010 roku. Nic Newman zauważył, iż najmłodsze pokolenie brytyjskich wyborców (ale zjawisko to jest dostrzegalne także w starszych grupach) *używa zarówno telewizji, jak i mediów społecznościowych, często w tym samym czasie; podobają im się widowiskowe wydarzenia transmitowane „na żywo” w telewizji, ale jednocześnie nie są oni przygotowani wyłącznie do pasywnego odbierania wiadomości*²⁰. A zatem oprócz telewizji wyborcy sięgają także do innych kanałów komunikacji, dzięki którym mogą nie tylko odbierać informacje, ale i wymieniać się nimi. Zarówno N. Carr, jak i N. Newman, powołując się na wyniki badań, wskazują, że tracącymi na popularności źródłami informacji, w tym politycznych, wyborczych, są media drukowane. Największa konkurencja istnieje dziś w związku z tym nie w ogóle pomiędzy mediami „starymi” (telewizja, radio, prasa) a „nowymi”, ale pomiędzy mediami „drukowanymi” a „ekranowymi”²¹. Te „ekranowe” to bowiem już dzisiaj media w zasadzie wyłącznie cyfrowe.

Telewizja w Zjednoczonym Królestwie wciąż spełnia, jako źródło informacji i opinii o polityce, funkcję szczególną, w perspektywie całości elektoratu nadal dominującą, choć zmienia się to w zależności od badanej grupy wiekowej²². Niemniej jest ona medium niezwykle popularnym, niewymagającym (w sensie umiejętności odbiorczych), coraz atrakcyjniejszym wizualnie (rozwój technologii konstruowania ekranów, zwiększanie ich powierzchni i rozdzielczości itd.), oferującym coraz więcej dodatkowych usług poza tradycyjną ramówką, co związane jest z digitalizacją nadawania. Obok, a jednocześnie wspólnie z cyfrową telefonią komórkową współczesna telewizja staje się najjaśniejszym przykładem przyspieszającej konwergencji mediów. Po niemalże dwóch dekadach (lata 90. XX i pierwsze dziesięciolecie XXI wieku), w których to rozwój sieci komputerowej traktowany był, zasadniczo słusznie, jako zespół kluczowych dla przyszłości mediów zjawisk, po kilkunastu latach niezwykle dynamicznego rozkwitu cyfrowej mobilności (który oczywiście się nie zakończył i spleciony jest z rozwojem internetu) do tej „dwójki” dołącza i uzupełnia ją telewizja. Cyfrowość i sieciowość – procesory i internet, mobilność – telefonia, a wreszcie dumny „powrót” wizualności, atrakcyjności i dosłowności obrazu – telewizja cyfrowa.

Pomimo pozornego, także prognozowanego, znalezienia się telewizji w odwrocie względem nowych mediów politycy nigdy nie zwątpili w jej wyborcze, reklamowe zna-

²⁰ N. Newman, *#UKelection2010, Mainstream Media and the Role of the Internet. How Social and Digital Media Affected the Business of Politics and Journalism*, Reuters Institute for the Study of Journalism, VII 2010, s. 51, [online] https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/fileadmin/documents/Publications/Working_Papers/Social_Media_and_the_Election.pdf, 12 V 2014. Tłumaczenia tekstów obcojęzycznych, jeśli nie zaznaczono inaczej: J. Żurawski.

²¹ N. Carr, *Phytki umysł...*, s. 111; N. Newman, *#UKelection2010...*, s. 32.

²² N. Newman, *#UKelection2010...*, s. 4.

czenie. Zarówno w Polsce²³, jak i na przykład w USA²⁴ i w Wielkiej Brytanii²⁵ pozostaje ona najważniejszym i często (w przypadku niniejszej analizy z wyjątkiem Wielkiej Brytanii) pochłaniającym najwięcej środków finansowych (produkcja materiałów i ich emisja) medium kampanii. Wokół telewizji publicznej jako powyborczego „politycznego łupu” toczą się cyklicznie partyjne zmagania²⁶. Politycy wiele czasu poświęcają także na konstruowanie i modyfikowanie przepisów dotyczących wykorzystania tego środka w kampaniach. Należy w tym miejscu przypomnieć wydarzenia związane z uchwaleniem w styczniu 2011 roku ustawy Kodeks wyborczy²⁷, a następnie jej nowelizacją już w lutym tego samego roku²⁸. Błyskawiczna nowelizacja wprowadzała do artykułu 119 Kodeksu wyborczego zakaz rozpowszechniania odpłatnie ogłoszeń wyborczych w pro-

²³ Por. *Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 13 lutego 2012 r. w sprawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r.*, M.P. 2012, nr 0, poz. 126. Z opublikowanych w tym komunikacie sprawozdań finansowych najważniejszych i najzamożniejszych komitetów wyborczych wynika, że wydatki umieszczone w pozycjach „filmy reklamowe i spoty” (czyli produkcja) oraz „telewizja (koszt usługi ogłoszenia, spotu, audycji)” (czyli emisja) zdecydowanie przewyższały koszty innych działań, w tym także wydatki na „reklamę w internecie (koszt usługi emisji)” i same koszty produkcji internetowych materiałów wyborczych. Ponadto należy pamiętać o przysługującym komitetom i kandydatom na mocy przepisów *Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy* (Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112 z późn. zm.) bezpłatnym czasie antenowym na antenie nadawcy publicznego Telewizji Polskiej SA (jeżeli komitety spełniają określone w ustawie warunki).

²⁴ Por. R. Grim, *Will The Online Campaign Kill The TV Ad?*, „The Huffington Post” 2012, 7 VI, [online] http://www.huffingtonpost.com/2012/06/07/online-campaign-political-advertising-tv-ad_n_1576434.html, 9 V 2014; *Mad Money. TV Ads in the 2012 Presidential Campaign*, „The Washington Post” 2012, 14 XI, [online] <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/politics/track-presidential-campaign-ads-2012>, 9 V 2014; D. Eggen, *Obama Campaign Has Spent More on Ads Than Romney's*, „The Washington Post” 2012, 2 XI, [online] <http://www.washingtonpost.com/blogs/post-politics/wp/2012/11/02/romney-campaign-ads-outnumber-obama-ads-in-final-stretch>, 9 V 2014; J. Hudson, *The Most Expensive Election in History by the Numbers*, „The Wire” 2012, 6 XI, [online] <http://www.thewire.com/politics/2012/11/most-expensive-election-history-numbers/58745/>, 9 V 2014.

²⁵ Na przykład Nic Newman pisze, że to trzy telewizyjne debaty [przedwyborcze – przyp. J.Ż.] stanowiły węzłowe momenty kampanii w 2010 roku – jak również zgromadziły jedne z największych audytoriów kiedykolwiek śledzących polityczne wydarzenia [events] telewizyjne [tłum. J.Ż.], N. Newman, *#UKelection2010...*, s. 32. Także Komisja Wyborcza w Zjednoczonym Królestwie w swoich analizach i raportach przyznaje, że emitowane bezpłatnie (o czym będzie jeszcze mowa) partyjne audycje polityczne (lub wyborcze audycje polityczne) należą do najefektywniejszych narzędzi kampanijnych stosowanych przez partie. Zob. The Electoral Commission, *Party Political Broadcasts – Recommendations for the Future*, 3 VI 2008, [online] <http://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/journalist/electoral-commission-media-centre/news-releases-reviews-and-research/party-political-broadcasts--recommendations-for-the-future>, 12 V 2014.

²⁶ J. Żurawski, *Internet jako współczesny środek elektronicznej komunikacji wyborczej i jego zastosowanie w polskich kampaniach parlamentarnych*, Kraków 2010, s. 21, *Societas – Księgarnia Akademicka*, 19; M. Scammell, A.I. Langer, *Political Advertising in the United Kingdom*, [w:] *The SAGE Handbook of Political Advertising*, red. L.L. Kaid, C. Holtz-Bacha, Thousand Oaks, Calif. 2006, s. 67.

²⁷ *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy*, Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112 z późn. zm.

²⁸ *Ustawa z dnia 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy*, Dz. U. 2011, nr 26, poz. 134.

gramach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych oraz definiowała pojęcie „ogłoszenia wyborczego”²⁹. Przepisy te zostały jednakże zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 20 lipca 2011 roku orzekł o niezgodności nowelizacji z regulacjami Konstytucji RP³⁰.

DOSTĘP DO ANTEN NADAWCÓW TELEWIZYJNYCH

W brytyjskim systemie medialnym, w segmencie mediów elektronicznych (radiofonia i telewizja) kluczową rolę odgrywa British Broadcasting Corporation. Przepisy prawne czynią BBC nadawcą, który wypełnia szczególne zadania *w służbie interesu publicznego*³¹. Jest ona podstawowym realizatorem „misji publicznej” (*the public service remit*)³², aczkolwiek, co stanowi specyfikę brytyjskich rozwiązań, obowiązki „misyjne”, choć oczywiście w mniejszym zakresie, dotyczą także wymienionych w ustawie Communications Act 2003 kilku innych nadawców:

- kanału publicznego utworzonego przez władze Walii (Sianel Pedwar Cymru, S4C – Channel Four Wales, który w Walii zastępuje niejako „zwykły” Channel 4)³³,
- wszystkich regionalnych prywatnych nadawców komercyjnych określanych jako Channel 3³⁴ (operatorem większości regionalnych koncesji jest spółka ITVplc, nadająca między innymi kilka jednolitych programowo na terenie kraju kanałów pod marką ITV),
- będącego własnością państwa, ale działającego na zasadach komercyjnych (np. zyski z reklam) Channel 4³⁵,
- prywatnego, komercyjnego kanału Channel 5³⁶.

„Misja publiczna”, a zatem także informowanie i publicystyka polityczna, to przede wszystkim domena i podstawowy obowiązek BBC³⁷. Niewielkie powinności misyjne spoczywające na wymienionych wyżej, głównie prywatnych (z wyjątkiem nadawcy z Walii i Channel 4), ale licencjonowanych nadawcach, z pewnością nie dorównują obszernością tym, którymi obarczona jest publiczna korporacja³⁸. W kontekście funkcjo-

²⁹ Tamże, art. 1. pkt 2.

³⁰ *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r.*, sygn. akt K 9/11, Dz. U. 2011, nr 149, poz. 889.

³¹ *Broadcasting. Copy of Royal Charter for the Continuance of the British Broadcasting Corporation*, Cm 6925, art. 3 ust. 1, [online] http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/charter.pdf, 25 V 2014.

³² *Communications Act 2003* (c. 21), art. 264 ust. (11)(a), ust. (12)(a).

³³ Tamże, art. 264 ust. (11)(b), 12(b).

³⁴ Tamże, art. 264 ust. (11)(c), art. 265 ust. (1) i (2).

³⁵ Tamże, art. 264 ust. (11)(d), art. 265 ust. (3).

³⁶ Tamże, art. 264 ust. (11)(e), art. 265 ust. (1) i (2).

³⁷ Tamże, art. 279.

³⁸ Tamże, art. 265; *Broadcasting. Copy of Royal Charter...*, art. 4; *An Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation*, Cm 6872,

nowania państwa i partii politycznych, w tym cyklicznej rywalizacji politycznej toczącej z wykorzystaniem mediów elektronicznych, oznacza to również wiodącą rolę BBC w udostępnianiu politykom swoich anten dla potrzeb informowania o działaniach rządu oraz prowadzonych kampanii wyborczych. Jednakże, podobnie jak w przypadku obowiązków misyjnych w ogóle, także tutaj ustawodawca brytyjski zobowiązał licencjonowanych nadawców innych niż BBC do wykonania pewnych zadań, czyli emisji wyborczych audycji partyjnych.

Szczegółne zadania dotyczące udostępniania przez BBC anteny politykom określono w umowie z 2006 roku pomiędzy brytyjskim rządem (Ministerstwem Kultury, Mediów i Sportu³⁹) a publiczną korporacją radiowo-telewizyjną⁴⁰. Umowa ta precyzuje kwestie funkcjonowania BBC, ale nie jest to żadne nadanie praw czy jednostronne narzucenie obowiązków, lecz kontrakt zawarty pomiędzy dwoma równoważnymi podmiotami. A zatem samą swą nazwą i statusem akt ten określa i podkreśla niezależność nadawcy od władzy politycznej i występowanie nadawcy publicznego jako partnera dla rządu, a nie instytucji mu podległej.

Umowa odnawiana jest co 10 lat⁴¹, aktualnie obowiązującą zawarto w 2006 roku. Natomiast już w porozumieniu z 1947 roku po raz pierwszy ustalono kilka kategorii wystąpień przedstawicieli władz na antenie BBC⁴². Także obecna umowa przewiduje, że w określonych przypadkach politycy sprawujący funkcje państwowe mają prawo wносить o udostępnienie czasu antenowego. Oprócz podstawowego celu poinformowania o danym aspekcie polityki państwa przekazy takie mogą również służyć do wpływania na publiczne postrzeganie rządu i jego członków.

Paragraf 81 umowy poświęcony jest właśnie obowiązkowi BBC związanym z emisją komunikatów w przypadku zaistnienia niebezpieczeństwa (*emergency*) oraz w kwestiach związanych z obronnością (*defence*)⁴³. Każdy zasiadający w rządzie minister jest uprawniony do złożenia pisemnej prośby do BBC, aby ta wyemitowała lub w inny sposób rozpowszechniła, np. poprzez serwis internetowy, jakiegokolwiek komunikat. Dodatkowo komunikat ten może być uzupełniony przez ruchomy lub nieru-

par. 5-10, [online] http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/agreement.pdf, 25 V 2014.

³⁹ Ministerstwo to, powołane po objęciu władzy przez Partię Pracy w 1997 roku, pełni zasadniczą funkcję w formułowaniu polityki państwa w sferze radiofonii i telewizji. Zob. J. Adamowski, *Czwarty stan. Media masowe w pejzażu społecznym Wielkiej Brytanii*, Warszawa 2006, s. 324.

⁴⁰ Umowa ta precyzuje kwestie funkcjonowania BBC, ale nie jest to żadne nadanie praw czy jednostronne narzucenie obowiązków, lecz właśnie kontrakt zawarty pomiędzy dwoma równoważnymi podmiotami. A zatem samą swą nazwą i statusem akt ten określa i podkreśla niezależność nadawcy od władzy politycznej i występowanie nadawcy publicznego jako partnera dla rządu, a nie instytucji mu podległej. Zob. *Broadcasting. An Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation*, [online] http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/agreement.pdf, 25 V 2014.

⁴¹ *Broadcasting. Copy of Royal Charter...*, art. 2 ust (3).

⁴² B.H. Bładocha, *Wolność słowa w systemie medialnym Wielkiej Brytanii*, Toruń 2003, s. 139.

⁴³ *Broadcasting. An Agreement Between...*, par. 81.

chomy obraz (wizerunek) *czegokolwiek, o czym mowa w komunikacie*⁴⁴. Warto zauważyć, że w tym miejscu nie sprecyzowano pojęcia komunikatu (*announcement*), nie znajdziemy tu także odesłania do innych przepisów, które by termin ten definiowały. Ponadto przepis wprost stwierdza o nieokreśloności treści komunikatu, a wytyczną co do tego znajdziemy jedynie w tytule par. 81: *Postępowanie w sytuacjach związanych z obronnością i niebezpiecznych (Defence and Emergency Arrangements)*, co wskazuje na działanie w interesie publicznym. Nie ulega jednak wątpliwości, że chodzi tu wyłącznie o stosunkowo krótkie, informacyjne przekazy o charakterze istotnego ogłoszenia, apelu.

Dalsza część par. 81 mówi bowiem, że w przypadku zaistnienia niebezpieczeństwa każdy minister może pisemnie wносить o wyemitowanie lub rozpowszechnienie w inny sposób komunikatu lub innego programu⁴⁵. A zatem w sytuacji zagrożenia (też bliżej niesprecyzowanego) członkowie rządu mogą korzystać również z innych rodzajów przekazów oprócz komunikatów, co wydaje się zasadne z perspektywy ochrony przed takimi sytuacjami lub minimalizowania ich negatywnych skutków. Rozwiązanie to daje możliwości bardziej swobodnego konstruowania treści przekazów przez twórcę (ministerstwo), łącznie z prezentacją działalności określonych osób, ich zadań, pól odpowiedzialności, osiągnięć *etc.*

Co ciekawe, uprawniony członek rządu ma także prawo do tego, aby w związku z działaniami koniecznymi w kwestii obronności lub wystąpienia niebezpieczeństwa (jak wynika z tytułu paragrafu) wydać dla BBC instrukcje zabraniające rozpowszechniania określonej treści (*matter*) lub rodzaju treści (*class of matter*) w konkretnym czasie, okresie lub w ogóle (bezterminowo)⁴⁶. W tym miejscu rodzi się naturalne pytanie o granice ingerencji w swobodę formułowania i upowszechniania treści przez nadawcę publicznego. O ile narzucenie pewnych obowiązków co do publikowania określonych komunikatów w szczególnych sytuacjach jest zrozumiałe i przyjęte także w innych państwach⁴⁷, o tyle zakaz publikowania pewnych treści, bez precyzyjnego określenia, jakie miałyby one być, jakich sytuacji dotyczą (np. stan wyjątkowy), i bez uzasadnienia, dlaczego nie mogą być rozpowszechniane, budzi wątpliwości. Jest to natomiast zapis zgodny z regulacjami Karty Królewskiej dotyczącej BBC, w której, choć stwierdzono, że *BBC ma być niezależna we wszystkich sprawach dotyczących emitowanych treści, czasu i sposobu, w jaki są one dostarczane oraz w zarządzaniu swoimi sprawami*⁴⁸, jednocześnie wskazano, iż *Ustęp (1) podlega innym postanowieniom tej Karty lub postanowieniom*

⁴⁴ Tamże, par. 81 ust. (1)(b), ust. (3).

⁴⁵ Tamże, par. 81 ust. (2), ust. (3).

⁴⁶ Tamże, par. 81 ust. (4).

⁴⁷ Zob. *Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji*, Dz. U. 1993, nr 7, poz. 34 z późn. zm., art. 20b ust. 3, ust. 7, art. 22; *Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym*, Dz. U. 2002, nr 113, poz. 985 z późn. zm., art. 6, art. 20 ust. 1 pkt 1 i 4.

⁴⁸ *Broadcasting. Copy of Royal Charter...*, art. 6 ust. (1). Pewnych wątpliwości nastrocza w tym miejscu właściwe oddanie znaczenia słowa „shall”, użytego w oryginale w tym ustępie: *The BBC shall be independent* [...]. Czasownik „shall” może oznaczać, upraszczając, zarówno: czas przyszły („będzie”); wymaganie, ale bez konieczności („powinna być”); albo właśnie konieczność („ma być”, „musi być”).

wydanym na jej podstawie lub regulacjom innej Umowy [...]»⁴⁹. W Umowie tej, która w omówionych wyżej przepisach umożliwia znaczącą ingerencję rządu w samodzielność BBC, również znajdują się zapisy o autonomiczności tego nadawcy, niemniej jednak opatrzone natychmiastowym stwierdzeniem o możliwych ograniczeniach: *Strony niniejszej Umowy [rząd i BBC – przyp. J.Ż.] potwierdzają swoje zaangażowanie na rzecz niezależności BBC, jak określono w artykule 6 Karty. Poprzez zawarcie niniejszej Umowy BBC dobrowolnie przyjmuje na siebie zobowiązania, które ograniczają w pewnym stopniu jej swobodę działania w przyszłości*⁵⁰. W związku z powyższym oba dokumenty: Karta Królewska dla BBC oraz Umowa rządu z BBC wzajemnie uzupełniają i wzmacniają się w zapisach, dając politykom zajmującym aktualnie stanowiska ministrów całkiem szerokie możliwości wykorzystywania nadawcy publicznego jako platformy komunikowania politycznego (w sensie: zakomunikowania pewnych informacji obywatelom). Niewątpliwie ma to uzasadnienie z racji wykonywanych obowiązków, a wątpliwości dotyczą zasadniczo niedookreślenia sytuacji, w których członkowie rządu mogą z tych uprawnień skorzystać⁵¹. W stosunku do wniosków o wyemitowanie na swojej antenie komunikatów ministerialnych BBC nie ma w zasadzie pola manewru, a jej jedyna możliwa reakcja jest dokładnie określona, gdyż wedle kolejnych przepisów BBC musi zastanawiać się do prośby oraz ponieść koszty jej wypełnienia⁵² (przynajmniej początkowo, gdyż przepisy przewidują też wynagrodzenie dla BBC za realizację zadań wynikających z par. 81⁵³). Jednocześnie nadawca publiczny ma możliwość (nie obowiązek) poinformowania odbiorców, że emitując dany komunikat, wykonuje prośbę (wniosek, polecenie) określonego ministra⁵⁴. Podobnie w przypadku zakazu rozpowszechniania treści, o czym wspomniano, BBC także może powiadomić widzów o takim ograniczeniu, jego zmianie lub odwołaniu⁵⁵. Należy stwierdzić, że zapisy te w pewnym stopniu rekompensują zawężenie swobody nadawcy publicznego, pozwalając mu na rzetelne i wyraźne wskazanie, od kogo pochodzą rozpowszechniane materiały i kto jest za nie odpowiedzialny.

Brytyjskie regulacje zapewniają też inne możliwości dostępu polityków do anteny mediów publicznych. W Umowie zawarto bowiem wskazanie, że władze BBC mają obowiązek *promowania wiedzy o systemie politycznym Zjednoczonego Królestwa*, co oznacza między innymi *emitowanie dzień po dniu bezstronnych relacji z prac obu Izb Parlamentu*⁵⁶.

⁴⁹ Tamże, art. 6 ust. (2).

⁵⁰ *Broadcasting. An Agreement Between...*, par. 4.

⁵¹ Nie jest to jednakże wyłącznie specyfika brytyjska. Także polska Ustawa o radiofonii i telewizji stwierdza dość ogólnikowo: *Jednostki publicznej radiofonii i telewizji umożliwiają naczelnym organom państwowym bezpośrednią prezentację oraz wyjaśnianie polityki państwa*, Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r., art. 22 ust. 2.

⁵² *Broadcasting. An Agreement Between...*, par. 81 ust. (3)(a)(b).

⁵³ Tamże, par. 75 ust. 7.

⁵⁴ Tamże, par. 81 ust. (3)(c); B.H. Bladocha, *Wolność słowa...*, s. 139.

⁵⁵ *Broadcasting. An Agreement Between...*, par. 81 ust. (5).

⁵⁶ Tamże, par. 6 ust. (2)(a).

Nadawca wykonuje ten obowiązek w kilku wyspecjalizowanych kanałach, np. BBC News 24, ale przede wszystkim powołał do istnienia kanał BBC Parliament, zapewniający transmisje z obrad izb, posiedzeń komisji i zgromadzeń oraz inne informacje polityczne⁵⁷.

Do obowiązków emitowania informacji i publicystyki politycznej, w tym relacjonowania wypowiedzi polityków czy też ich bezpośredniej obecności na antenie, odnieść należy także niektóre bardziej ogólne zapisy Umowy z 2006 roku. Otóż BBC zobligowana jest gwarantować (*ensure*), że podejmowane kontrowersyjne (w znaczeniu: dyskusyjne, wywołujące polemiki) tematy są traktowane z należytą dokładnością i bezstronnością we wszystkich *stosownych audycjach* (*relevant output*), przy czym za dochowanie wierności tym zasadom uznaje się także np. wyprodukowanie serii audycji⁵⁸ ujmujących problem z różnych stron. Pojęcie *stosownych audycji* oznacza w tym kontekście wszystkie programy zawierające wiadomości (*news*) lub dotyczące polityki publicznej albo politycznego sporu⁵⁹. Tak szerokie określenie zakresu problematyki wymagającego od BBC szczególnej dbałości o standardy dziennikarskie sprawia, że w zasadzie każda audycja poświęcona polityce podlega niejako specjalnym regułom, dającym jednocześnie politykom uzasadnienie do ubiegania się o obecność na antenie, jeżeli uznają, że nadawca normom tym nie sprostał.

BEZPŁATNE AUDYCJE POLITYCZNE

Zdecydowanie najistotniejszym z punktu widzenia rywalizacji politycznej telewizyjnym narzędziem w rękach brytyjskich polityków są partyjne audycje polityczne (*party political broadcasts* – PPBs)⁶⁰. W zależności od czasu i celu ich emisji (np. kampania wyborcza) nazywane są też partyjnymi audycjami wyborczymi (*party election broadcasts* – PEBs) albo audycjami referendalnymi (*referendum campaign broadcasts* – RCBs)⁶¹. O obowiązku emitowania takich audycji stanowi ustawa Communications Act 2003, wskazując jako wykonawców licencjonowane kanały posiadające obowiązki misyjne oraz ogólnokrajowe stacje radiowe. W praktyce oznacza to, że do nadawania PPBs zobowiązane są kanały: ITV1 (Channel 3), Channel 4, Channel 5⁶² i lokalne telewizyjne

⁵⁷ Tamże, par. 11 ust. (2)(h).

⁵⁸ Tamże, par. 44 ust. (1).

⁵⁹ Tamże, par. 44 ust. (8).

⁶⁰ *Communications Act...*, art. 333.

⁶¹ Tamże. Zob. też: O. Gay, *Party Political Broadcasts*, 2 V 2013, s. 1, [online] <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN03354.pdf>, 25 V 2014.

⁶² O. Gay, *Party Political Broadcasts*, 2 V 2013, s. 2. Warto zwrócić także uwagę na regulację zawartą w ustawie Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, gdzie pośrednio określono nadawców zobligowanych do nadawania PPBs. Pośrednio, gdyż wskazano, że zakazane jest nadawanie PPBs partii niezarejestrowanych przez następujące podmioty: 1) posiadające licencję wydaną na podstawie Broadcasting Act 1990 i 1996 (obecnie zastąpione przez Communications Act 2003), 2) BBC oraz 3) S4C. Ten katalog pokrywa się z katalogiem określonym w Communications Act 2003. Zob. *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* (c. 41), art. 37.

kanały cyfrowe⁶³, oraz rozgłośnie: talkSPORT, Classic FM i Absolute Radio⁶⁴. Szczegółowe regulacje w tym zakresie są opracowywane przez regulatorów rynku, tj. przede wszystkim OFCOM, a w przypadku walijskiego S4C przez Organ Nadzorujący S4C (S4C Authority)⁶⁵. Inaczej jest w przypadku BBC. Nadawca publiczny zobligowany jest do emisji partyjnych audycji na mocy przede wszystkim omawianej już częściowo Umowy z rządem, a jej zapisy precyzowane są decyzjami i dokumentami wydawanymi przez BBC Trust (Radę Nadzorczą BBC)⁶⁶.

Kwestia istniejących w zakresie audycji politycznych regulacji jest jednakże jeszcze bardziej złożona, gdyż wszelkie szczegółowe przepisy formułowane przez OFCOM muszą być zgodne z zapisami w licencjach poszczególnych nadawców. Ponadto nadawcy ci w celu wypracowania praktycznej formuły realizacji ustawowych obowiązków, oprócz kierowania się zapisami Communications Act 2003 (komercyjni), regulacjami OFCOM (komercyjni), licencjami (komercyjni), regulacjami Karty Królewskiej i Umowy z rządem (BBC), wewnętrznymi regulacjami BBC Trust (BBC) oraz postanowieniami S4C Authority (walijski nadawca publiczny), utworzyli w 1997 roku organizację Broadcasters' Liaison Group (Grupę Współpracy Nadawców – BLG). BLG składa się z przedstawicieli każdego z podmiotów przyznających czas antenowy dla zarejestrowanych partii politycznych i dla uprawnionych organizacji w kampaniach referendalnych. Poprzez BLG nadawcy współpracują także z brytyjską Komisją Wyborczą, w celu wypracowywania wspólnych standardów działania względem partii politycznych⁶⁷. Przede wszystkim polega to na ustalaniu kryteriów, które każda z telewizji będzie stosowała przy przydzielaniu ilości czasu antenowego na emisję PPB. Natomiast BLG określiła swoje zadania nawet szerzej, wskazując, że bynajmniej do PPBs się nie ogranicza. Podsumowując, chodzi ostatecznie o trzy rodzaje działań, wobec których BLG podejmuje się roli koordynatora działań nadawców: partyjne audycje wyborcze (PEBs) przysługujące kwalifikującym się partiom zarejestrowanym przez Komisję Wyborczą, w czasie kampanii, partyjne audycje polityczne (PPBs), poza kampanią, przekazy ministerialne (*ministerial broadcasts*), które mogą być wykorzystywane przez rząd w wyjątkowych okolicznościach⁶⁸;

⁶³ OFCOM, *A Review of the OFCOM Rules on Party Political and Referendum Broadcasts and Proposed Ofcom Guidance for Broadcast Coverage of Elections. Statement*, 21 III 2013, pkt A1.1, s. 94, [online] <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/ppbs/statement/statement.pdf>, 24 VI 2014.

⁶⁴ O. Gay, *Party Political Broadcasts*, 2 V 2013, s. 2.

⁶⁵ Tamże, s. 2-3. Zasady nadawania PPBs, PEBs i RCBs wydane dla S4C przez S4C Authority są praktycznie takie same, jak zasady dla nadawców komercyjnych ustalone przez OFCOM. Oba te urzędy ściśle ze sobą współpracują. Dlatego też w dalszej części opracowania, tam, gdzie mowa o regulach dla nadawców komercyjnych wydawanych przez OFCOM, należy odnosić je także do S4C. Zob. S4C, *S4C Policy on Party Political Broadcasts (PPB), Party Election Broadcasts (PEB) and Referendum Broadcasts*, XII 2013, [online] http://www.s4c.co.uk/abouts4c/authority/pdf/PPB-PEB-RefBests_eng.pdf, 25 V 2014.

⁶⁶ *Broadcasting. An Agreement Between...*, par. 48.

⁶⁷ Broadcasters' Liaison Group, *About us*, [online] <http://www.broadcastersliaisongroup.org.uk/about.html>, 25 V 2014.

⁶⁸ Por. omawianą Umowę między BBC i rządem: *Broadcasting. An Agreement Between...*, par. 81.

następstwem takich komunikatów może być emisja odpowiedzi głównych partii opozycyjnych, jeżeli ugrupowania te tego zażądają⁶⁹.

AUDYCJE POLITYCZNE W KANAŁACH TELEWIZYJNYCH BBC

Szczegółowe zasady emitowania partyjnych audycji przez BBC określone są przez BBC Trust. Obecnie (2014 rok) kwalifikującym się partiom w Anglii, Szkocji i Walii (Wielka Brytania)⁷⁰ przysługują trzy „sezonowe” PPBs: jesienią, zimą i wiosną (jeżeli nie toczy się wtedy żadna kampania wyborcza, bo wówczas zamiast PPBs przysługują PEBs)⁷¹. W przypadku Irlandii Północnej będą to jeden lub dwa PPBs w okresie od 1 września do 30 marca, z wyłączeniem grudnia⁷². Rada podkreśla, że *takie rozwiązanie pozwoli partiom na większą elastyczność w planowaniu PPBs i będzie odpowiadało realiom decentralizacji (gdyż, na przykład, Parlament Szkocki posiada pewne kompetencje w zakresie polityki skarbowej)*⁷³. Istotne jest, że nadawca publiczny przy ustalaniu swoich działań związanych z partyjnymi audycjami politycznymi *uwzględniać ma wszelkie opinie wyrażone przez Komisję Wyborczą*⁷⁴. BBC Trust określił, że kanałami, w których emitowane będą partyjne audycje, będą BBC One i BBC Two – dwie podstawowe anteny nadawcy publicznego⁷⁵.

PPBs przysługują w kanałach BBC partiom, które *posiadają więcej niż jedno miejsce w odpowiedniej izbie ciała prawodawczego oraz mogą wykazać się znacznym poziomem poparcia wyborczego w całej serii wyborów (w danym kraju)*⁷⁶. Szczegółowe kryteria przyznawania uprawnień do emitowania swoich audycji określa każdorazowo przed kampanią wyborczą BBC Trust, odnosząc je do liczby posiadanych przez partie mandatów w:

⁶⁹ Broadcasters' Liaison Group, *About us*.

⁷⁰ Warto podkreślić, że regulacje dotyczące nadawania PPBs, PEBs czy RCBs konstruowane są właśnie w odniesieniu do poszczególnych części składowych Zjednoczonego Królestwa, tj. Anglii, Szkocji, Walii i Irlandii Północnej (na potrzeby niniejszego opracowania dla ich określenia posługuję się także terminem „kraje”). We wszystkich dokumentach mowa jest o tych czterech częściach, czy dotyczy to przepisów o „głównych partiach” (*major parties*; mogą być inne w zależności od części Zjednoczonego Królestwa), czy o kryteriach, których spełnienie kwalifikuje do otrzymania prawa do nadawania PEBs i innych. Zob. OFCOM, *OFCom List of Major Parties*, 3 III 2014, [online] <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/guidance/major-parties.pdf>, 24 VI 2014; BBC Trust, *The BBC's Final Criteria for Party Election Broadcasts in 2014*, [online] http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/our_work/peb/2014/peb_criteria.pdf, 24 VI 2014.

⁷¹ O. Gay, *Party Political Broadcasts*, 2 V 2013, s. 4.

⁷² Tamże.

⁷³ Tamże, s. 5.

⁷⁴ *Political Parties, Elections...*, art. 11.

⁷⁵ BBC Trust, *BBC's Criteria for the Allocation of PPBs*, s. 1, [online] http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/consult/ppb/ppb_criteria.pdf, 24 VI 2014.

⁷⁶ BBC Trust, *Consultation on Party Political Broadcasts. Outcome of Consultation*, II 2012, s. 2, [online] http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/our_work/ppb/ppb_consultation_statement.pdf, 24 VI 2014.

Izbie Gmin Parlamentu Zjednoczonego Królestwa (PPBs zarejestrowanych partii w Anglii), Izbie Gmin lub Szkockim Parlamencie (PPBs partii w Szkocji), Izbie Gmin lub Zgromadzeniu Walijskim (PPBs partii w Walii), Izbie Gmin lub Zgromadzeniu Irlandii Północnej (PPBs partii w Irlandii Północnej). Dodatkowym kryterium jest, wspomniane wyżej, odznaczanie się przez daną partię znaczącym poparciem w szeregu ostatnich wyborów⁷⁷. Niestety w żadnym z dokumentów wydawanych przez BBC ani w aktach prawnych nie stwierdzono, czym dokładnie jest to „znaczące poparcie”. Jedynie w opracowaniu przygotowanym w 2010 roku przez Parliament and Constitution Centre parlamentu brytyjskiego odnaleźć można wskazówkę, że przy określaniu poziomu „znaczącego poparcia” należy wziąć pod uwagę *wszystkie istotne uwarunkowania, w tym wyniki sondaży*⁷⁸. Jest to z pewnością wyjaśnienie niewystarczające, jednakże praktyka kampanii wyborczych w Zjednoczonym Królestwie wskazuje, że duża stabilność relatywnie małych i zamkniętych rynków politycznych⁷⁹ (np. w stosunku do rynku w Polsce), stałość kluczowych regulacji prawnych i zwyczajów demokratycznych umożliwiają istnienie konsensusu co do tego, które partie uznawane są za spełniające te niejasne kryteria.

Takim samym warunkiem, jako dodatkowym (*additional*), BBC posługuje się w przypadku partyjnych audycji wyborczych (PEBs). Niemniej jednak kluczowe (*threshold*) kryterium dotyczy liczby zarejestrowanych list kandydatów lub kandydatów startujących w wyborach. W przypadku PEBs szczegółowe zasady zmieniają się częściej niż w przypadku PPBs, ponieważ stanowią one dla każdego z wyborów z osobna: powszechnych, lokalnych, europejskich *etc.* Co więcej, PEBs są również emitowane (w zależności od szczebla wyborów) w kanałach o charakterze krajowym (S4C), w kanałach częściowo rozszczepiających sygnał (np. BBC One i Two) oraz w kanałach regionalnych (kanały Channel 3).

W wyborach powszechnych (całość Zjednoczonego Królestwa) w 2010 roku obowiązywała zasada, że partia polityczna otrzyma prawo do emisji co najmniej jednego PEB w danym kraju, jeżeli zarejestruje kandydatów w przynajmniej 1/6 okręgów wyborczych w tym kraju. Oznaczało to, że wystawienie minimum 89 kandydatów w Anglii, 10 w Szkocji, 7 w Walii i 3 w Irlandii Północnej umożliwiało partii emisję po jednym PEBs w każdym z tych krajów⁸⁰. Dodatkowo (i łącznie z powyższym), jeżeli partie zarejestrowały kandydatów w co najmniej 1/6 okręgów (106) w skali całej Wielkiej Brytanii (Anglia, Szkocja, Walia), to mogły ubiegać się, aby zamiast PEBs emitowanych przez nadawców krajowych (S4C) lub w ramach krajowego rozszczepiania sygnału (BBC One, Two, ITV1) nadawać swoje audycje w ogólnobrytyjskim (*UK-wide*) kanale telewizyjnym, jednolitym na terenie całego państwa, co oznacza emisję w kanałach

⁷⁷ BBC Trust, *BBC's Criteria...*, s. 1-2.

⁷⁸ O. Gay, *Party Political Broadcasts*, 10 I 2010, s. 11, [online] <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-03354.pdf>, 25 V 2014.

⁷⁹ M. Kolczyński, J. Sztumski, *Marketing polityczny*, Katowice 2003, s. 88.

⁸⁰ Należy pamiętać o funkcjonowaniu jednomandatowych okręgów i ordynacji większościowej w wyborach do Izby Gmin, co rzutuje na liczbę wystawianych przez partie kandydatów w okręgach. Chodzi przecież o to, aby kandydaci tego samego ugrupowania nie rywalizowali ze sobą o głosy w jednym okręgu.

Channel 4 i 5. Niemniej reguły dopuszczały także przyznawanie PEBs na podstawie zapisów o, omawianym już, wykazywanym znaczącym poparciu dla partii⁸¹.

W przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz wyborów lokalnych zasady przydziału audycji wyborczych są podobne, z tą różnicą, że w wyborach europejskich stosowana jest w Zjednoczonym Królestwie ordynacja proporcjonalna, a nie większościowa. W kryteriach na rok 2014 przewidziano, że prawo do minimum jednego PEBs w BBC w kampanii przed wyborami do PE będzie przysługiwało w Anglii tym partiom, które zarejestrują kandydatów w każdym okręgu. W Szkocji i Walii – tym ugrupowaniom, które po prostu zarejestrują pełne listy, gdyż oba kraje są w całości pojedynczymi okręgami wyborczymi. W Irlandii Północnej zaś (również jeden okręg, trzy mandaty do obsadzenia) prawo do audycji otrzymają partie, które wystawią przynajmniej jednego kandydata (stosowany jest system pojedynczego głosu przechodniego) oraz jednocześnie co najmniej jeden ich przedstawiciel zasiada w PE lub Izbie Gmin, albo Zgromadzeniu Irlandii Północnej. Ewentualna większa liczba PEBs ponownie uzależniona jest od wykazania „znaczącego poparcia” w przeszłych wyborach krajowych⁸². W wyborach lokalnych w Anglii i Irlandii Północnej dla otrzymania prawa do emisji PEBs obowiązuje zasada wystawienia kandydatów do przynajmniej 1/6 mandatów, dodatkowe audycje nie zostały przewidziane⁸³.

AUDYCJE POLITYCZNE W KANAŁACH INNYCH NADAWCÓW TELEWIZYJNYCH

Szczególnie szeroko i szczegółowo zasady dotyczące telewizyjnych audycji politycznych w mediach innych niż kanały BBC opracowuje regulator rynku medialnego Office of Communications. Reguły te obowiązują licencjonowanych nadawców telewizyjnych, wskazanych już wyżej, poza BBC, do której stosują się opisane wcześniej specjalne unormowania. Rola OFCOM jest tu jednoznacznie kluczowa, gdyż wyznacza on ramowe („minimalne”) reguły postępowania z PPBs, PEBs i RCBs (np. czas trwania, częstotliwość⁸⁴), które uszczegóławiane są przez nadawców, powiadamiających następnie pisemnie o swych decyzjach zainteresowane partie lub organizacje, przy wskazaniu podstaw podjętych decyzji i umożliwieniu tym podmiotom odniesienie się do nich. W przypadku ewentualnych niemożliwych do rozstrzygnięcia rozbieżności pomiędzy nadawcą a partią (organizacją), dotyczących przydziału, czasu trwania czy częstotliwości audycji, każda ze stron uprawniona jest do zwrócenia się do OFCOM o wydanie ostatecznego postanowienia⁸⁵. Tym samym regulator rynku zachowuje po-

⁸¹ Broadcasters' Liaison Group, *Qualification Criteria. General Election 2010*, [online] http://www.broadcastersliaisongroup.org.uk/criteria_genelect.html, 25 V 2014.

⁸² BBC Trust, *The BBC's Final Criteria...*, s. 1-2.

⁸³ Tamże.

⁸⁴ OFCOM, *A Review of the OFCOM Rules...*, pkt A1.2, s. 94.

⁸⁵ Tamże, pkt A1.3, A1.4, s. 94.

zycję nie tylko organu konstruujuącego generalne zasady wykorzystywania audycji jako instrumentów promocji politycznej, lecz również swego rodzaju arbitra i ostatecznego decydenta w konkretnych, budzących spory, sprawach. Niezgodności nie powinna natomiast budzić kwestia odpowiedzialności za treści audycji politycznych (referendalnych), gdyż generalnie zawsze spoczywa ona na właściwych ich twórcach, tj. partiach politycznych lub innych organizacjach (w przypadku referendów)⁸⁶.

W swych regulacjach OFCOM czyni różnice pomiędzy wyborami powszechnymi, europejskimi i lokalnymi oraz pomiędzy audycjami wyborczymi (PEBs), politycznymi (PPBs) i referendalnymi (RCBs), wskazując, że w zależności od szczebla wyborów bądź od rodzaju audycji inaczej kształtuje się katalog nadawców telewizyjnych zobligowanych do wykonywania obowiązków emisji wyżej wymienionych rodzajów komunikatów. W kampaniach wyborczych przed wyborami powszechnymi (parlamentarnymi) w Zjednoczonym Królestwie PEBs emitowane są (oprócz BBC) przez regionalny Channel 3 (w praktyce „opanowany” przez prywatne konsorcjum ITV), Channel 4 (państwowy, finansowany komercyjnie) i Channel 5 (prywatny). W wyborach do Parlamentu Europejskiego audycje nadawane są przez Channel 3 i 5⁸⁷. W wyborach krajowych (i niektórych samorządowych), przede wszystkim: do Szkockiego Parlamentu, Zgromadzenia Walijskiego, Zgromadzenia Irlandii Północnej, Zgromadzenia Londynu i na Burmistrza Londynu, audycje nadawane są przez odpowiedni program regionalny w ramach Channel 3. Obowiązek nadawania PEBs w wyborach samorządowych (*local*), w szczególności do rad gmin (English Parish Councils, Scottish Community Councils, Welsh Community Councils, w tym także w Londynie), w wyborach uzupełniających (*by-elections*) oraz na niektóre urzędy jednoosobowe (np. Police Crime Commisioner) spada natomiast na lokalnych nadawców cyfrowych (a więc posiadających jeszcze inne, „mniejsze” terytorialnie koncesje niż podmioty z grupy Channel 3)⁸⁸.

W kampaniach wyborczych przez wyborami parlamentarnymi (parlament Zjednoczonego Królestwa) każdej głównej partii⁸⁹ przysługują co najmniej dwa PEBs w programach odpowiednich nadawców niepublicznych. Audycji może jednak być więcej, a przy określaniu ich liczby nadawcy muszą wziąć pod uwagę *istotne okoliczności danych wyborów, kraj, w którym przeprowadza się wybory oraz przeszłe i/lub obecne poparcie dla danej partii politycznej w danym kraju*⁹⁰. Co ważne, na potrzeby przydziału PEBs należy rozpatrywać sytuację w każdym kraju Zjednoczonego Królestwa osobno. Może się zatem zdarzyć, że partia polityczna, legitymując się zróżnicowanymi wynikami z po-

⁸⁶ Tamże, pkt A1.5, A1.6, s. 94-95.

⁸⁷ Tamże, pkt A1.7, s. 95.

⁸⁸ Tamże, pkt A1.9, s. 95.

⁸⁹ W Wielkiej Brytanii są to: Partia Konserwatywna, Partia Pracy, Liberalni Demokraci. W Szkocji jest to Szkocka Partia Narodowa, a w Walii Plaid Cymru, czyli Partia Walii. W Irlandii Północnej są to: Sprzymierzona Partia Irlandii Północnej (Alliance Party), Demokratyczna Partia Unionistyczna, Sinn Féin, Socjaldemokratyczna Partia Pracy oraz Ulsterska Partia Unionistyczna. Na potrzeby wyborów do PE w 2014 roku w Anglii i Walii status głównej partii przysługiwał także Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa. Zob. OFCOM, *OFOM List of Major Parties...*, s. 1.

⁹⁰ OFCOM, *A Review of the OFCOM Rules...*, pkt A1.12, s. 96.

przednich wyborów w różnych częściach Zjednoczonego Królestwa, dysponować ostatecznie będzie różną liczbą PEBs w zależności od regionu (kraju).

Oczywiście także inne partie, poza głównymi, mogą ubiegać się o bezpłatną emisję swoich audycji wyborczych na antenach wspomnianych wyżej nadawców. Muszą jednak spełnić podobny jak w przypadku BBC warunek ubiegania się o co najmniej 1/6 mandatów w większościowych wyborach wielookręgowych (czyli muszą wystawić kandydatów w minimum 1/6 okręgów w danych wyborach, np. w wyborach parlamentarnych)⁹¹. W przypadku wyborów do PE zasady stanowią jedynie, że każdorazowo kryteria przyznawania audycji powinny być ustalone *rozsądnie i sprawiedliwie* [...], *w powiązaniu ze specyfiką systemu wyborczego* [proporcjonalny, nie większościowy – przyp. J.Ż.], *liczbą mandatów do obsadzenia, liczbą okręgów wyborczych oraz liczbą kandydatów wystawionych przez partię*⁹². Także tym „dodatkowym” partiom może przysługiwać więcej niż dwie „standardowe” audycje, ale OFCOM pozostawił tę decyzję w rękach nadawców, którzy każdorazowo przed kampanią wyborczą powinni przyrzeć się rynkowi politycznemu, poziomom poparcia dla partii i zdecydować o ewentualnych dodatkowych audycjach⁹³. Z pewnością w powiązaniu z opisywanym już niejasnym kryterium „znaczącego poparcia” dla partii politycznych decyzje nadawców w tym względzie mogą budzić liczne zastrzeżenia polityków, wskazujących na stronniczość nadawców i kierowanie się przez nich sympatiami partyjnymi. Należy jednak stwierdzić, że OFCOM wyraźnie wskazał, że to nadawcy samodzielnie mają rozważyć (*consider*) zaoferowanie ewentualnych dodatkowych PEBs. Nie wspomina się tutaj o żadnych konsultacjach z partiami. Gdyby jednakże doszło do sporu co do ustalenia liczby PEBs (ich przydziału), to ostateczną instancją jest OFCOM⁹⁴. Oczywiście urząd ten jako organ państwowy bywa oskarżany o stronniczość i na pewno z perspektywy zarówno nadawców, jak i partii najlepszym wyjściem jest zawsze kompromis, gdyż ewentualne warunki narzucone przez OFCOM mogą być zdecydowanie trudniejsze do zaakceptowania, szczególnie dla nadawców, dysponujących przecież ograniczonym czasem antenowym.

Pewne „premie” przysługują także za zakwalifikowanie się partii do emisji PEBs we wszystkich lub w części krajów Zjednoczonego Królestwa. Mianowicie otrzymanie PEBs w co najmniej jednym z krajów oznacza przydzielenie dodatkowej audycji w odpowiednim kanale regionalnym (w ramach Channel 3). Zaś gdy idzie o wybory powszechne oraz europejskie, otrzymanie prawa do minimum jednego PEBs w każdym z trzech krajów Wielkiej Brytanii (Anglii, Szkocji, Walii) oznacza przyznanie dodatkowej audycji w ogólnobrytyjskich (jednolitych) kanałach komercyjnych Channel 4 i Channel 5 (tutaj widać zbieżność reguł formowanych przez OFCOM dla telewizji komercyjnych i BBC Trust dla nadawcy publicznego)⁹⁵.

⁹¹ Tamże, pkt A1.13, s. 96; M. Scammell, A.I. Langer, *Political Advertising...*, s. 69.

⁹² OFCOM, *A Review of the OFCOM Rules...*, pkt A1.13, s. 96.

⁹³ Tamże, pkt A1.14, s. 96.

⁹⁴ Por. przypis 85.

⁹⁵ OFCOM, *A Review of the OFCOM Rules...*, pkt A1.16, A.1.17, s. 96.

Tak jak BBC, również nadawcy prywatni poza okresem kampanii wyborczej emitują okresowo partyjne audycje polityczne (ich nadawanie w czasie wyborów jest zakazane). Główne partie w Wielkiej Brytanii otrzymują obecnie (poza BBC) po jednym PPBs jesienią, zimą i wiosną (od 1 września do 30 marca, z wyłączeniem grudnia). Organizacje zaangażowane w kampanie referendalne mają otrzymywać do wykorzystania serię audycji (RCBs), liczba przydzielonych audycji powinna być równa⁹⁶.

Ostatecznie OFCOM ustalił na koniec ogólne zasady czasu trwania audycji (wszystkich rodzajów) oraz dobowego czasu ich emisji. Partie (organizacje) wybierają ich długość spośród trzech propozycji: 2 min 40 s, 3 min 40 s lub 4 min 40 s⁹⁷. Audycje wyborcze (PEBs) głównych partii ogólnobrytyjskich, szkockiej, walijskiej i partii irlandzkich⁹⁸ oraz audycje referendalne (RCBs) nadawane są w najlepszym czasie antenowym (*peak-time*), tj. między 18.00 a 22.30. Audycje polityczne (PPBs) emitowane są między 17.30 a 23.30⁹⁹.

OFCOM wyszedł więc z założenia, że ukazujące się rzadziej (co kilka lat, a nie kilka razy w roku jak PPBs) PEBs, jako przekazy zawierające treści bezpośredniej agitacji wyborczej, będą emitowane bardziej „intensywnie” (podobna zasada stosowana jest w Polsce w przypadku bloków bezpłatnych audycji wyborczych w mediach publicznych), w ściśle określonym czasie, mającym sprzyjać wysokiej ich oglądalności. Jest to wygodne (co nie znaczy, że dobre finansowo) dla nadawców, którym łatwiej planować układ ramówki, bo partie polityczne mają ograniczoną możliwość uzyskania emisji o dowolnej, żądanej godzinie. Z drugiej jednak strony, z marketingowego punktu widzenia, takie nagromadzenie przekazów konkurujących ze sobą podmiotów rzadko jest korzystne dla polityków. Treści audycji często są ze sobą sprzeczne, występuje nagromadzenie perswazji, zarzuty wobec rywali mieszają się z wizjami świetlanej przyszłości (albo teraźniejszości, gdy mowa o partiach rządzących), a widz-wyborca „wystawiony” na głównie uczuciową argumentację targany jest radykalnie przeciwnymi emocjami: od zachwyty do rozczarowania, od zadowolenia do zniechęcenia, od sympatii do wrogości.

ZAKAZ PŁATNEJ REKLAMY POLITYCZNEJ

Pomimo licznych wątpliwości związanych z potencjalnym ograniczeniem prawa do swobody wypowiedzi w Zjednoczonym Królestwie funkcjonuje od lat zakaz płatnej reklamy politycznej. Na ten temat wypowiadał się nawet Europejski Trybunał Praw Człowieka¹⁰⁰, uznając jednak, że regulacja taka nie tylko jest dopuszczalna, ale zasadniczo

⁹⁶ Tamże, pkt A.1.18 A.1.19, s. 96-97.

⁹⁷ Tamże, pkt A.1.20, s. 97.

⁹⁸ Por. przypis 89.

⁹⁹ OFCOM, *A Review of the OFCOM Rules...*, pkt A.1.21, A.1.22, s. 97.

¹⁰⁰ ETPC, *Case of Animal Defenders International v. The United Kingdom* (Application no. 48876/08), 22 IV 2013, [online] [http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx#{\"appno\":\[\"48876/08\"\], \"itemid\":\[\"001-119244\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx#{\), 25 VI 2014.

nie stanowi nieproporcjonalnego uchybienia prawa do swobody wypowiedzi¹⁰¹ i nie narusza artykułu 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁰². Według Trybunału zakaz ten może być utrzymany.

Także brytyjskie Ministerstwo Kultury, Mediów i Sportu oraz brytyjska Izba Lordów pochyłały się nad tym ustawowym, budzącym kontrowersje zakazem, prowadząc konsultacje w sprawie jego ewentualnego zniesienia lub zawężenia (co nie znaczy, że do tego dążyły, raczej odpowiadały konsultacjami na pojawiające się wątpliwości). Wskazywano między innymi, iż płatne reklamy to możliwa alternatywa dla funkcjonujących PPBs (PEBs, RCBs), a przekazy takie odgrywają kluczową rolę na przykład w systemie wyborczym USA¹⁰³.

Zarówno rząd brytyjski, jak i brytyjska Komisja Wyborcza ostatecznie odrzuciły możliwość zniesienia omawianej regulacji. Komisja wskazała, że zakaz taki jest w *interesie elektoratu, a co za tym idzie – w interesie publicznym; jest on także w interesie partii politycznych i nadawców*¹⁰⁴. Natomiast rząd argumentował, iż regulacja jest nie tylko zgodna z międzynarodowymi standardami w dziedzinie praw człowieka, lecz również *leży w najlepszym interesie demokracji*¹⁰⁵. Ponadto zakaz ten zyskał już szeroką akceptację w państwie, a przede wszystkim zapewnia on ochronę wobec *wypaczania procesów demokratycznych przez tych, którzy dysponowaliby największymi środkami na płatną reklamę polityczną*¹⁰⁶.

Można zaakceptować jedynie część tych argumentów (zgodność z prawem międzynarodowym, potencjalną nierównomierność szans związaną z różną zasobnością partii politycznych). Natomiast, po pierwsze, nie jest jasne, w jaki sposób *de facto* zwiększenie liczby promocyjnych przekazów politycznych w czasie kampanii byłoby sprzeczne z interesem publicznym, a co za tym idzie także z „interesem demokracji”, która jako ustrój w przeważającej mierze opiera się na wielostronnej, równouprawnionej komunikacji, szczególnie w sprawach publicznych. Bezpłatnych PPBs, PEBs i RCBs nikt bowiem nie zamierzał i nie zamierza likwidować. Chociaż pojawiało się stwierdzenie, że płatna reklama będzie dla nich „alternatywą”, to z całości konsultacji wynika, że chodziło raczej o ewentualne istnienie możliwości realnego wyboru rodzaju przekazów promocyjnych przez partie (PPBs czy reklama płatna, może oba rodzaje jednocześnie).

Po drugie zakaz reklamy płatnej z pewnością nie jest sprzeczny z interesem komercyjnych nadawców telewizyjnych, dla których działalność reklamowa jest podstawowym źródłem dochodów. Co więcej, mogłoby to być konsekwentne uzupełnienie już istnieją-

¹⁰¹ O. Gay, *Party Political Broadcasts*, 2 V 2013, s. 9.

¹⁰² *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284.

¹⁰³ O. Gay, *Party Political Broadcasts*, 2 V 2013, s. 8-9.

¹⁰⁴ Department for Culture, Media and Sport, *Party Political Broadcasting. Public Consultation*, VII 2004, s. 9, [online] <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.culture.gov.uk/NR/rdonlyres/220FA8BF-DFB4-4FEB-81AC-04DBD683A365/0/Partypoliticalconsultation.pdf>, 25 VI 2014.

¹⁰⁵ Tamże.

¹⁰⁶ Tamże, s. 5.

cych reguł o przekazy polityczne: BBC bez płatnych reklam komercyjnych (i politycznych), nadawcy prywatni z płatnymi reklamami komercyjnymi (i politycznymi).

Po trzecie sam fakt przeprowadzania przez ministerstwo konsultacji, wzmocniony późniejszym postępowaniem przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, wskazuje, że konstatacja, iż na Wyspach istnieje powszechna akceptacja dla zakazu reklam płatnych, jest co najmniej dyskusyjna.

Po czwarte wreszcie stwierdzenie na takim poziomie ogólności o potencjalnym wypaczaniu demokracji przez bogatsze partie (organizacje) jest po prostu demagogiczne, bo w każdym państwie, gdzie płatna reklama polityczna jest dozwolona (np. w Polsce, w USA, państwach bałtyckich, Kanadzie, Niemczech, Grecji, Korei Południowej¹⁰⁷), działalność taka jest ściśle uregulowana, podlegająca limitom pozyskiwania i wydatkowania środków oraz kontrolowana przez organy wyborcze i regulatorów rynku mediów elektronicznych. Wszystkie tego rodzaju ograniczenia mają właśnie na celu doprowadzenie do uczciwej rywalizacji wyborczej (co nie znaczy, że w Zjednoczonym Królestwie jest ona nieuczciwa), w warunkach możliwie szerokiej swobody zarówno pozyskiwania (wyborcy), jak i udzielania (politycy) informacji. Wydaje się, że zdecydowanie poważniejszą ingerencją w wolność politycznej i komunikacyjnej konkurencji (wypaczaniem jej?) jest np. określanie w Zjednoczonym Królestwie przez OFCOM listy głównych partii uprawnionych do emitowania PEBs (PPBs) na zasadach korzystniejszych niż pozostałe ugrupowania.

Zakaz płatnej reklamy politycznej uregulowany został w ustawie Communications Act 2003 w dwóch miejscach¹⁰⁸. W art. 319 (2)(g) stwierdzono, że reklamy naruszające zakaz reklamy politycznej (*political advertising*) nie mogą być emitowane przez nadawców radiowych i telewizyjnych. Artykuł 321 zaś uściśla pojęcie reklamy politycznej, wskazując, że jest nią każdy przekaz:

- umieszczany na rzecz podmiotu, którego cele działania w zupełności lub głównie są w swej istocie polityczne (*political nature*),
- ukierunkowany na osiągnięcie celu politycznego,
- związany ze sporem zbiorowym pracowników z pracodawcą¹⁰⁹.

Następnie sprecyzowano pojęcia przekazów: „politycznej natury” („działalności w swej istocie politycznej”) oraz „celu politycznego”. Oznaczają one, odnosząc się nie tylko do terytorium Zjednoczonego Królestwa, dążenie do:

- wpływania na wynik wyborów lub referendum,
- wprowadzania zmian w prawie lub wpływania na proces legislacyjny,
- wpływania na politykę lub decyzje lokalnych, regionalnych lub krajowych organów władzy wykonawczej,
- wpływania na politykę lub decyzje osób sprawujących funkcje publiczne na podstawie prawa Zjednoczonego Królestwa, prawa innych państw lub umów międzynarodowych,

¹⁰⁷ Zob. C. Holtz-Bacha, L.L. Kaid, *Political Advertising in International Comparison*, [w:] *The SAGE Handbook...*, s. 9 i n.

¹⁰⁸ *Communications Act...*, art. 319 (2)(g) i art. 321 (2)(3).

¹⁰⁹ Tamże, art. 321 (2).

- wpływania na opinię publiczną w sprawach będących przedmiotem debaty publicznej (*public controversy*) w Zjednoczonym Królestwie,
- promowania interesów partii lub innej zorganizowanej dla realizacji celów politycznych grupy osób¹¹⁰.

Dodatkowo art. 321 wyłącza spod zakazu reklamy politycznej omawiane wyżej wystąpienia przedstawicieli władz¹¹¹ oraz partyjne audycje polityczne emitowane na podstawie art. 333 ustawy Communications Act 2003¹¹².

Warto zauważyć, iż brytyjskie regulacje nie zawierają terminu „agitacja” (*agitation*), a jedynie pojęcia „reklama” (*advertising*) czy „przekaz” (*broadcast*). Nawet w ustawowych definicjach płatnej reklamy politycznej nie mamy zastosowania tego podstawowego chociażby dla polskiego prawa wyborczego sformułowania, które bezpośrednio oznacza nakłanianie do głosowania w określony sposób¹¹³. Z drugiej strony polskie regulacje nie posługują się zupełnie pojęciami „reklamy politycznej” czy „reklamy wyborczej”. Są to w naszym kraju wyłącznie terminy potoczne, a ich prawnym odpowiednikiem są „audycje wyborcze” i „materiały wyborcze”¹¹⁴. Ciekawą kwestią jest także sprawa dopuszczalności w Polsce płatnej reklamy politycznej (płatnych audycji wyborczych), której zakaz został swego czasu zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny¹¹⁵ jako zbyt daleko idące ograniczenie wolności słowa. Oznacza to, że dwa europejskie państwa, Polska i Zjednoczone Królestwo, oba będące członkami Unii Europejskiej, oba będące sygnatariuszami tych samych międzynarodowych konwencji (Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności), posiadają dwa zupełnie różne rozwiązania dotyczące płatnej reklamy politycznej: Polska je dopuszcza, Zjednoczone Królestwo – zakazuje ich. I oba te rozwiązania na gruncie prawa krajowego oraz międzynarodowego można obronić.

PODSUMOWANIE

Margaret Scammell i Ana I. Langer wskazują, że istniejące w Zjednoczonym Królestwie rozwiązania w dziedzinie telewizyjnej reklamy politycznej oraz dostępu rządzących do anten nadawców wynikają ze skoncentrowania się tworzących te regulacje na trzech zasadniczych celach:

- zapewnienia stosunkowo równych warunków (szans) głównych partii w rywalizacji wyborczej,
- kontroli kosztów kampanii (na bazie obserwacji doświadczeń z USA, gdzie po wprowadzeniu ustawy Bipartisan Campaign Reform Act 2002, ze względu na li-

¹¹⁰ Tamże, art. 321 (3).

¹¹¹ Por. rozdz. „Dostęp do anten nadawców telewizyjnych” w niniejszym opracowaniu.

¹¹² Por. rozdz. „Bezpłatne audycje polityczne” w niniejszym opracowaniu; *Communications Act...*, art. 321 (7).

¹¹³ *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy*, art. 105 §1.

¹¹⁴ Tamże, art. 109 §1, art. 117.

¹¹⁵ Por. przypis 30.

beralizację zasad dotowania rywalizacji wyborczej, wydatki na kampanię bardzo wzrosły – oficjalne wprowadzenie tzw. *soft money* oraz *issue advocacy ads*, jako działalności organizacji wspierających kandydatów i partie),

- „wyważania” kwestii wolności słowa w kontekście dwóch powyższych celów (tzn. aby wprowadzane regulacje w zakresie warunków i kosztów były zgodne ze standardami w dziedzinie swobody wypowiedzi)¹¹⁶.

Niewątpliwie w kontekście poczynionych rozważań uznać należy, że cele te zostały zrealizowane. Niemniej jednak, szczególnie w odniesieniu do przytaczanych opinii rządowych (dotyczących ewentualnego wypaczenia istoty demokracji w przypadku wprowadzenia reklam płatnych), zastanowienie budzą dwie kwestie.

Po pierwsze sprawa omawianych nieprecyzyjnych zapisów dotyczących dostępu przedstawicieli rządu do anten telewizyjnych w celu ogłoszenia ważnych komunikatów, wraz z kwestią braku ścisłych wskazań, w jakich sytuacjach rząd może decydować o nakazie lub, co ważniejsze, zakazie emitowania określonych treści. W obecnej sytuacji brytyjscy nadawcy telewizyjni podlegają bowiem dość enigmatycznym regułom mówiącym o „sytuacjach niebezpiecznych” bądź związanych z „obronnością”. Oczywiście nie chodzi o zniesienie takich możliwości, gdyż niewątpliwie władza wykonawcza uprawnienia tego rodzaju, szczególnie względem mediów publicznych, powinna posiadać. Rzecz w tym, że tak ogólne sformułowania dają pole do potencjalnego nadużywania tych uprawnień, ponieważ ustawodawca pozostawił duże pole do interpretacji, kiedy mamy do czynienia z takimi specjalnymi okolicznościami. Politycy rządzący mogą zatem dość swobodnie przyjmować dogodnie dla siebie stanowisko odnośnie do danego wydarzenia, aby skorzystać z możliwości zaistnienia „na wizji”. Znane są natomiast sytuacje, w których występujące prawdopodobne zagrożenie lub nawet jego skutki (jeżeli przerodziło się w sytuację wyjątkową, kryzysową) mogły mieć znaczenie, inną sprawą jest – czy kluczowe, dla wyniku wyborów (np. wybory prezydenckie w USA w 1981 roku w powiązaniu z przetrzymywaniem zakładników w ambasadzie USA w Teheranie od 1979 roku; zamach terrorystyczny w Madrycie 11 marca 2004 roku na trzy dni przed wyborami parlamentarnymi; powódź w Polsce latem 1997 roku przed wyborami parlamentarnymi). Z pewnością kryteria wystąpienia sytuacji niebezpiecznej są często trudne do zdefiniowania, jednak wydaje się, że nawet próba ich dokładniejszego określenia przyczyniłaby się do zmniejszenia wskazywanych wątpliwości. Ponadto nie chodzi też wyłącznie o to, że rządzący mogą odczuwać pokusę uznawania sytuacji za niebezpieczną w celu zdobycia czasu antenowego, ale również o to, aby – gdy taka sytuacja faktycznie i bezdyskusyjnie następuje – nie była wykorzystywana dla realizacji interesów partyjnych.

Po drugie wątpliwości budzi kwestia uprzywilejowania części partii, uznawanych za główne, do których odnoszą się specjalne reguły przyznawania prawa do bezpłatnych audycji politycznych. Szczególnie zastanawiające jest to w związku z przytaczanymi opiniami rządu i organów państwowych (Komisja Wyborcza) o ewentualnym wypaczeniu demokratycznego procesu wyborczego w przypadku wprowadzenia płatnych reklam politycznych. Niekonsekwencją jest bowiem uznanie za niewłaściwe, narusza-

¹¹⁶ M. Scammell, A.I. Langer, *Political Advertising...*, s. 68.

jące zasady sprawiedliwej rywalizacji płatnego reklamowania się partii, przy jednoczesnej zgodzie na funkcjonowanie odrębnego traktowania części ugrupowań w dostępie do audycji bezpłatnych. Co prawda owe przywileje nie są absolutne, tzn. nie ruguje się możliwości uzyskania PEBs przez inne niż główne partie, ale jednak występują, a kluczowi konstruktorzy szczegółowych reguł postępowania (głównie OFCOM) nie garną się do ich zmian, o co niejednokrotnie apelowały podmioty uznające się za poszkodowane¹¹⁷. Należy także wskazać, że Zjednoczone Królestwo to nie jedyne państwo, w którym równe traktowanie uczestników elekcji nie oznacza jednocześnie równego czasu antenowego na promocję wyborczą dla mniejszych i większych partii¹¹⁸.

Natomiast ciekawym rozwiązaniem brytyjskim (spotykanym także gdzie indziej, np. we Włoszech, choć nie tak rozwiniętym¹¹⁹), w pewnym stopniu rekompensującym partiom brak możliwości emisji odpłatnych audycji politycznych, jest obowiązek nadawania bezpłatnych audycji partyjnych i wyborczych nie tylko przez media publiczne, ale też przez wybranych telewizyjnych nadawców komercyjnych. Obciążenie to wpisuje się w całość brytyjskiej idei obarczania prywatnych podmiotów telewizyjnych drobnymi (w porównaniu do BBC) obowiązkami typu misyjnego. W tym kontekście rzeczywiście można mówić o mechanizmie względnego wyrównywania wyborczych szans ugrupowań politycznych (uwagi dotyczące nieco odmiennych zasad dla małych i głównych partii są aktualne), ponieważ także właściciele telewizji prywatnych, niezależnie od swoich sympatii politycznych i bez możliwości swobodnego ustalania cen za czas nadawania, zobligowani są do udostępniania swoich anten spełniającym warunki partiom.

Rozwiązania brytyjskie tworzą specyficzny system komunikowania politycznego. Z pewnością na jego kształt wpłynął sposób stopniowej demonopolizacji rynku telewizyjnego w Zjednoczonym Królestwie, w wyniku którego państwo nie chciało całkowicie utracić kontroli nad treściami nadawanymi przez telewizje komercyjne ani zbytnio wzmacniać ich pozycji na rynku, chroniąc tym samym interesy BBC. Nie istniały wzorce przeprowadzania uwalniania rynku, Brytyjczycy w latach 50. XX wieku robili to *de facto* jako pierwsi, a istniejące doświadczenia amerykańskie z budową wyłącznie prywatnego segmentu telewizyjnego wskazywały, że zbyt liberalizm w tej kwestii to krótka droga do powstania potężnych finansowo koncernów, a w rezultacie komercyjnego oligopolu. Dlatego też, choć brytyjski system nadawania audycji politycznych zdecydowanie wyróżnia się na tle innych państw demokratycznych, należy pamiętać, że jego twórcy byli tak naprawdę europejskimi prekursorami organizowania zasad telewizyjnej komunikacji politycznej, wywodzącymi się faktycznie z dwóch głównych partii – konserwatywnej i pracy, i ich interesy reprezentującymi. System ten okazał się w swych kluczowych założeniach bardzo stabilny, a pojawiające się od czasu do czasu jego modyfikacje dotyczą w zasadzie wyłącznie kwestii drugorzędnych (korekty czasu trwania) albo wynikają z konieczności rynkowej (np. powstania nowych nadawców, których należy do systemu włączyć).

¹¹⁷ Tamże, s. 69-70.

¹¹⁸ C. Holtz-Bacha, L.L. Kaid, *Political Advertising...*, s. 11.

¹¹⁹ Tamże.

BIBLIOGRAFIA

- Adamowski J., *Czwarty stan. Media masowe w pejzażu społecznym Wielkiej Brytanii*, Warszawa 2006.
- Are Young People Watching Less TV? (Updated – Q4 2013 Data)*, „Marketing Charts” 2014, 10 III, [online] <http://www.marketingcharts.com/wp/television/are-young-people-watching-less-tv-24817>.
- Batorski D., *Polacy wobec technologii cyfrowych – uwarunkowania dostępności i sposobów korzystania. Diagnoza Społeczna 2013 Warunki i Jakość Życia Polaków – Raport*, „Contemporary Economics” 2013, Vol. 7.
- BBC Trust, *BBC’s Criteria for the Allocation of PPBs*, [online] http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/consult/ppb/ppb_criteria.pdf.
- BBC Trust, *The BBC’s final criteria for Party Election Broadcasts in 2014*, [online] http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/our_work/peb/2014/peb_criteria.pdf.
- BBC Trust, *Consultation on Party Political Broadcasts. Outcome of consultation*, [online] http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/our_work/ppb/ppb_consultation_statement.pdf.
- Bladocha B.H., *Wolność słowa w systemie medialnym Wielkiej Brytanii*, Toruń 2003.
- Broadcasters’ Liaison Group, *About us*, [online] <http://www.broadcastersliaisongroup.org.uk/about.html>.
- Broadcasters’ Liaison Group, *Qualification Criteria. General Election 2010*, [online] http://www.broadcastersliaisongroup.org.uk/criteria_genelect.html.
- Broadcasting. An Agreement Between Her Majesty’s Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation*, Cm 6872, [online] http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/agreement.pdf.
- Broadcasting. Copy of Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation*, Cm 6925, [online] http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/charter.pdf.
- Carr N., *Płytki umysł. Jak internet wpływa na nasz mózg*, Gliwice 2013.
- Department for Culture, Media and Sport, *Party Political Broadcasting. Public Consultation*, [online] <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.culture.gov.uk/NR/rdonlyres/220FA8BF-DFB4-4FEB-81AC-04DBD683A365/0/Partypoliticalconsultation.pdf>.
- Eggen D., *Obama Campaign Has Spent More on Ads Than Romney’s*, „The Washington Post” 2012, 2 XI, [online] <http://www.washingtonpost.com/blogs/post-politics/wp/2012/11/02/romney-campaign-ads-outnumber-obama-ads-in-final-stretch>.
- The Electoral Commission, *Party Political Broadcasts – Recommendations for the Future*, [online] <http://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/journalist/electoral-commission-media-centre/news-releases-reviews-and-research/party-political-broadcasts--recommendations-for-the-future>.
- ETPC, *Case of Animal Defenders International v. The United Kingdom (Application no. 48876/08)*, [online] [http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx#{“appno”:\[“48876/08”\],“itemid”:\[“001-119244”\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx#{“appno”:[“48876/08”],“itemid”:[“001-119244”]}).

- Gay O., *Party Political Broadcasts*, 10 I 2010, [online] <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-03354.pdf>.
- Gay O., *Party Political Broadcasts*, 2 V 2013, [online] <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN03354.pdf>.
- Grim R., *Will The Online Campaign Kill The TV Ad?*, „The Huffington Post” 2012, 7 VI, [online] http://www.huffingtonpost.com/2012/06/07/online-campaign-political-advertising-tv-ad_n_1576434.html.
- Holtz-Bacha C., Kaid L.L., *Political Advertising in International Comparison*, [w:] *The SAGE Handbook of Political Advertising*, red. L.L. Kaid, C. Holtz-Bacha, Thousand Oaks, Calif. 2006.
- Hudson J., *The Most Expensive Election in History by the Numbers*, „The Wire” 2012, 6 XI, [online] <http://www.thewire.com/politics/2012/11/most-expensive-election-history-numbers/58745>.
- Kolczyński M., Sztumski J., *Marketing polityczny*, Katowice 2003.
- Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 13 lutego 2012 r. w sprawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r.*, M.P. 2012, nr 0, poz. 126.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284.
- KRRiT Departament Monitoringu, *Rynek telewizyjny w 2011 roku – analiza. Udziały, czas oglądania, struktura widowni programów telewizyjnych*, Warszawa 2012, [online] http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/kontrola/program/tv/problemowe/rynek-telewizyjny-2011-analiza.pdf.
- KRRiT Departament Monitoringu, *Rynek telewizyjny w 2012*, Warszawa 2012, [online] http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/kontrola/program/tv/kwartalne/rynek-telewizyjny-w-2012-roku--analiza.pdf.
- KRRiT Departament Monitoringu, *Rynek telewizyjny w II kwartale 2012 r.*, Warszawa 2012, [online] http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/kontrola/program/tv/kwartalne/rynek_tv_ii_kw_2012.pdf.
- KRRiT Departament Monitoringu, *Rynek telewizyjny w II kwartale 2013 r.*, Warszawa 2013, [online] http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/pliki/publikacje/rynek-telewizyjny-w-ii-kwartale-2013.pdf.
- Mad Money. TV Ads in the 2012 Presidential Campaign*, „The Washington Post” 2012, 14 XI, [online] <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/politics/track-presidential-campaign-ads-2012>.
- Newman N., *#UKelection2010, Mainstream Media and the Role of the Internet. How Social and Digital Media Affected the Business of Politics and Journalism*, Reuters Institute for the Study of Journalism, VII 2010, [online] https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/fileadmin/documents/Publications/Working_Papers/Social_Media_and_the_Election.pdf.
- OFCOM, *The Communication Market Report. United Kingdom. The Reinvention of the 1950s Living Room*, [online] <http://stakeholders.ofcom.org.uk/market-data-research/market-data/communications-market-reports/cmr13/uk>.
- OFCOM, *The Communications Market Report 2013*, [online] http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/cmr/cmr13/2013_UK_CMR.pdf.

- OFCOM, *OFCOM List of Major Parties*, [online] <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/guidance/major-parties.pdf>.
- OFCOM, *A Review of the OFCOM Rules on Party Political and Referendum Broadcasts and Proposed Ofcom Guidance for Broadcast Coverage of Elections. Statement*, [online] <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/ppbs/statement/statement.pdf>.
- Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (c. 41)*.
- S4C, *S4C Policy on Party Political Broadcasts (PPB), Party Election Broadcasts (PEB) and Referendum Broadcasts*, [online] http://www.s4c.co.uk/abouts4c/authority/pdf/PPB-PEB-RefBcsts_eng.pdf.
- Scammell M., Langer A.I., *Political Advertising in the United Kingdom*, [w:] *The SAGE Handbook of Political Advertising*, red. L.L. Kaid, C. Holtz-Bacha, Thousand Oaks, Calif. 2006.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz. U. 1993, nr 7, poz. 34 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, Dz. U. 2011, nr 26, poz. 134.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, Dz. U. 2011, nr 149, poz. 889.
- Żurawski J., *Internet jako współczesny środek elektronicznej komunikacji wyborczej i jego zastosowanie w polskich kampaniach parlamentarnych*, Kraków 2010, Societas – Księgarnia Akademicka, 19.

Dr Jakub ŻURAWSKI – politolog, adiunkt w Zakładzie Dziennikarstwa Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Autor monografii *Internet jako współczesny środek elektronicznej komunikacji wyborczej i jego zastosowanie w polskich kampaniach parlamentarnych* oraz szeregu artykułów poświęconych politycznemu i wyborczemu marketingowi w nowych mediach, a także zagadnieniom dziennikarstwa politycznego. Profesor wizytujący Uniwersytetu CEU San Pablo w Madrycie (2013, 2014) i Uniwersytetu Radboud w Nijmegen (Holandia, 2011).